Arrest van het Hof (Grote kamer) van 9 december 2014 – Peter Schönberger / Europees Parlement

(Zaak C-261/13 P)[1]

(Hogere voorziening – Tot het Parlement gericht verzoekschrift – Besluit om het verzoekschrift terzijde te leggen – Beroep tot nietigverklaring – Begrip „aanvechtbare handeling”)

Procestaal: Duits

Partijen

Rekwirant: Peter Schönberger (vertegenwoordiger: O. Mader, Rechtsanwalt)

Andere partij in de procedure: Europees Parlement (vertegenwoordigers: U. Rösslein en E. Waldherr, gemachtigden)

Dictum

De hogere voorziening wordt afgewezen.

Peter Schönberger wordt verwezen in de kosten.

---

[1] PB C 207 van 20.7.2013.

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

9 december 2014 (*)

„Hogere voorziening – Tot het Parlement gericht verzoekschrift – Besluit om het verzoekschrift terzijde te leggen – Beroep tot nietigverklaring – Begrip ‚aanvechtbare handeling'"

In zaak C-261/13 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 8 mei 2013,

Peter Schönberger, woonachtig te Luxemburg (Luxemburg), vertegenwoordigd door O. Mader, Rechtsanwalt,

rekwirant,

andere partij in de procedure:

Europees Parlement, vertegenwoordigd door U. Rösslein en E. Waldherr als gemachtigden,

verweerder in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, K. Lenaerts, vicepresident, A. Tizzano, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot (rapporteur), kamerpresidenten, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, A. Prechal, E. Jarašiūnas C. G. Fernlund en J. L. da Cruz Vilaça, rechters,

advocaat-generaal: N. Jääskinen,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 juli 2014,

het navolgende

Arrest

1 Met zijn hogere voorziening vordert Schönberger vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie Schönberger/Parlement (T-186/11, EU:T:2013:111; hierna: „bestreden arrest"), waarbij het Gerecht niet-ontvankelijk heeft verklaard zijn beroep strekkende tot nietigverklaring van het besluit van 25 januari 2011 (hierna: „litigieuze besluit"), waarbij de commissie verzoekschriften van het Europees Parlement (hierna: „commissie verzoekschriften") het door hem ingediende verzoekschrift terzijde heeft gelegd.

Voorgeschiedenis van het geding

2 Op 2 oktober 2010 heeft Schönberger, voormalig ambtenaar van het Parlement, bij het Parlement krachtens artikel 227 VWEU een verzoekschrift ingediend waarin hij dit laatste verzocht om maatregelen betreffende zijn persoonlijke situatie als ambtenaar van het Parlement, om gevolg te geven aan een aanbeveling van de Europese ombudsman.

3 Bij het litigieuze besluit heeft de commissie verzoekschriften rekwirant meegedeeld dat zijn verzoekschrift overeenkomstig het reglement van het Parlement ontvankelijk was verklaard, dat het zou

worden doorgestuurd naar de directeur-generaal personeelszaken en dat de behandeling van het verzoekschrift daarmee was beëindigd.

Beroep bij het Gerecht en bestreden arrest

4 Bij op 26 maart 2011 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft Schönberger nietigverklaring van het litigieuze besluit gevorderd. Tot staving van zijn beroep heeft hij betoogd dat de inhoud van zijn verzoekschrift niet was onderzocht ofschoon de commissie verzoekschriften had geoordeeld dat het ontvankelijk was. Het Parlement heeft een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen. Subsidiair heeft het ongegrondverklaring van het beroep gevorderd.

5 In het bestreden arrest heeft het Gerecht het beroep niet-ontvankelijk verklaard op grond dat het litigieuze besluit geen voor beroep tot nietigverklaring vatbare handeling was.

6 Het heeft in de punten 16 en 19 van het bestreden arrest overwogen dat het besluit om een verzoekschrift niet-ontvankelijk te verklaren het petitierecht van de belanghebbenden raakt, maar dat dit anders ligt voor het besluit over de gevolgen die een – ontvankelijk verklaard – verzoekschrift dient te hebben, dat een aan het toezicht van de rechter van de Unie onttrokken beoordeling van politieke aard behelst.

7 Het Gerecht heeft daaruit in punt 23 van het bestreden arrest afgeleid dat aangezien het verzoekschrift ontvankelijk was verklaard, het litigieuze besluit geen duidelijke wijziging kon brengen in de rechtspositie van rekwirant en evenmin de belangen van deze laatste kon aantasten. Zonder zich over de overige middelen uit te spreken heeft het dan ook tot niet-ontvankelijkheid van het beroep geconcludeerd en rekwirant in zijn eigen kosten en in de kosten van het Parlement veroordeeld.

Conclusies van partijen

8 Schönberger verzoekt het Hof:

– het bestreden arrest te vernietigen;

– zijn in eerste aanleg ingediende verzoek tot nietigverklaring van het litigieuze besluit in te willigen, en

– het Parlement te verwijzen in de kosten.

9 Het Parlement verzoekt het Hof:

– de hogere voorziening af te wijzen, en

– rekwirant te veroordelen in de kosten.

Hogere voorziening

10 Ter ondersteuning van zijn hogere voorziening voert rekwirant vier middelen aan. Het eerste middel in ontleend aan een onjuiste opvatting van de feiten. Het Gerecht heeft bij zijn samenvatting van de inhoud van het litigieuze besluit nagelaten te constateren dat het verzoekschrift door het Parlement niet inhoudelijk was onderzocht. Met zijn tweede middel betoogt rekwirant dat het Gerecht heeft gedwaald ten aanzien van het recht door te oordelen dat alleen niet-ontvankelijkverklaring van een verzoekschrift zijn petitierecht kon beperken en daarmee zijn rechtspositie ongunstig kon beïnvloeden. Het derde middel is ontleend aan gebrek aan motivering van het bestreden arrest doordat het Gerecht zich niet over het gebrek aan motivering van het litigieuze besluit heeft uitgesproken. Met zijn vierde middel verwijt rekwirant het Gerecht dat dit niet heeft geantwoord op zijn middel dat hij zijn geval niet voor de commissie verzoekschriften uiteen heeft kunnen zetten.

11 Het Parlement concludeert dat de middelen van rekwirant niet-ontvankelijk dan wel kennelijk ongegrond zijn.

12 Met zijn tweede middel, dat in de eerste plaats moet worden onderzocht, voert rekwirant aan dat het Gerecht zijn beroep tot nietigverklaring ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard. Hij betoogt dat

een besluit waarbij de commissie verzoekschriften een verzoekschrift, na zich bereid te hebben verklaard erover te oordelen, aldus behandelt dat zij het, zoals in casu, aan de directeur-generaal personeelszaken van het Parlement doorstuurt, een besluit is dat bezwarend is voor de belanghebbende en dus vatbaar is voor beroep tot nietigverklaring.

13 Op dit punt zij in herinnering gebracht dat het Hof volgens artikel 263 VWEU toeziet op de wettigheid van handelingen van het Parlement die beogen rechtsgevolgen ten aanzien van derden te hebben. Voor beroep tot nietigverklaring zijn vatbaar maatregelen die bindende rechtsgevolgen in het leven roepen die de belangen van de verzoeker kunnen aantasten doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen (zie onder meer arrest IBM/Commissie, 60/81, EU:C:1981:264).

14 Het petitierecht komt voor in de artikelen 20, lid 2, sub d, VWEU, 24, tweede alinea, VWEU en 227 VWEU alsook in artikel 44 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Uit deze bepalingen tezamen volgt dat het petitierecht tot de fundamentele rechten behoort en wordt uitgeoefend overeenkomstig het bepaalde in artikel 227 VWEU.

15 Ingevolge deze laatste bepaling komt het petitierecht niet alleen toe aan de burger van de Unie, maar meer in het algemeen aan iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat. Het kan individueel of collectief worden uitgeoefend. Het verzoekschrift moet betrekking hebben op een onderwerp „dat tot de werkterreinen van de Unie behoort" en moet de indiener of indieners „rechtstreeks" aangaan.

16 Aangaande de vraag of het naar aanleiding van een verzoekschrift door de commissie verzoekschriften of door het Parlement zelf gegeven besluit vatbaar is voor beroep tot nietigverklaring, moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat geen van de in punt 14 van het onderhavige arrest genoemde bepalingen van het VWEU met betrekking tot verzoekschriften beslissingsbevoegdheid bij het Parlement legt.

17 Het petitierecht is een instrument waarmee de burger aan het democratisch leven van de Unie deelneemt. Het is een van de wegen van de rechtstreekse dialoog tussen de burger van de Unie en zijn vertegenwoordigers.

18 De aard van de betrekkingen tussen het Parlement en degenen die er verzoekschriften indienen wordt bevestigd door de regels die het Parlement aan het onderzoek van verzoekschriften heeft gewijd in de artikelen 215 tot en met 217 van het reglement van het Parlement, in de thans geldende versie (reglement van het Europees Parlement, achtste zittingsperiode, juli 2014, nog niet gepubliceerd in het PB). Afgezien van enkele nadere preciseringen zijn zij in hoofdzaak identiek aan de ten tijde van de feiten in het hoofdgeding geldende relevante regels (reglement van het Europees Parlement, 16e druk – juli 2004, PB 2005, L44, blz. 1).

19 Zo heeft het Parlement in artikel 215 van dat reglement verschillende aanvullende regels vastgelegd voor de vormvereisten en de taal voor de indiening van verzoekschriften en voor het vereiste van een door de indieners aangewezen vertegenwoordiger in geval van een collectief verzoekschrift. Verzoekschriften die aan de formele voorwaarden voldoen worden ingeschreven in een „algemeen register", de overige worden terzijde gelegd en aan de indieners ervan worden de redenen van terzijdelegging meegedeeld. De in het algemene register ingeschreven verzoekschriften worden door de voorzitter naar de commissie verzoekschriften verwezen, die vaststelt „of het verzoekschrift al dan niet ontvankelijk is overeenkomstig artikel 227 [VWEU]". Het verzoekschrift is ontvankelijk wanneer een vierde van de leden van de commissie verzoekschriften daarom verzoekt. Wanneer een verzoekschrift niet-ontvankelijk wordt verklaard wordt de indiener hiervan met opgave van redenen in kennis gesteld en kunnen hem „alternatieve verhaalmiddelen" worden aanbevolen.

20 Tot slot zij erop gewezen dat het Parlement zich in punt 13 van voormeld artikel 215 de mogelijkheid heeft ingeruimd, kennis te nemen van verzoekschriften die worden ingediend door personen die geen burger van de Unie zijn en niet hun verblijfplaats of zetel in een lidstaat hebben, waarvan de commissie verzoekschriften de „behandeling dienstig acht".

21 Artikel 216 van het reglement van het Parlement, in de thans geldende versie, regelt de behandeling van verzoekschriften die door de commissie verzoekschriften worden onderzocht „in het kader van haar normale werkzaamheden", in voorkomend geval in aanwezigheid van de indiener van het verzoekschrift, waarbij de voorzitter van die commissie bepaalt of de indiener het woord mag voeren. De commissie verzoekschriften kan besluiten een initiatiefverslag op te stellen of, met instemming van de conferentie van voorzitters, een beknopte ontwerpresolutie. Zij dient in bepaalde gevallen samen te werken met andere commissies, kan de Europese Commissie vragen haar bij te staan en zij kan besluiten een informatiebezoek te organiseren in de bij het verzoekschrift betrokken lidstaat of regio. Zij kan de voorzitter van het Parlement verzoeken haar advies of aanbeveling voor verdere actie of ter fine van een antwoord toe te zenden aan de Commissie, de Raad van de Europese Unie of de betrokken lidstaat. De commissie verzoekschriften brengt het Parlement eens in de zes maanden verslag uit over de resultaten

van haar beraadslagingen en, meer in het bijzonder, over de maatregelen die de Raad of de Commissie hebben genomen naar aanleiding van de hen voorgelegde verzoekschriften. De indieners worden op de hoogte gesteld van het besluit van de commissie verzoekschriften en de daaraan ten grondslag liggende redenen. Wanneer de behandeling van een ontvankelijk verzoekschrift is afgerond, wordt de behandeling voor gesloten verklaard en wordt de indiener hiervan op de hoogte gesteld.

22 In die omstandigheden moet een besluit waarbij het Parlement constateert dat een bij hem ingediend verzoekschrift niet aan de voorwaarden van artikel 227 VWEU voldoet vatbaar zijn voor toetsing door de rechter, aangezien het het petitierecht van de belanghebbende raakt. Hetzelfde geldt voor het besluit waarbij het Parlement – met miskenning van de wezenlijke inhoud van het petitierecht – weigert of nalaat kennis te nemen van een tot hem gericht verzoekschrift en, bijgevolg, na te gaan of dit aan de voorwaarden van artikel 227 VWEU voldoet.

23 Een negatieve beslissing van het Parlement over de vraag of de voorwaarden van artikel 227 VWEU vervuld zijn moet zodanig worden gemotiveerd dat de indiener van het verzoekschrift kan zien aan welke van die voorwaarden in zijn geval niet is voldaan. Anders dan het Gerecht heeft geoordeeld in punt 28 van zijn arrest Tegebauer/Parlement (T-308/07, EU:T:2011:466, punt 28), beantwoordt een beknopte motivering, zoals die in het besluit van het Parlement in de zaak waarin dat arrest is gewezen, aan dit vereiste.

24 Daarentegen volgt uit de bepalingen van het VWEU alsook uit de door het Parlement voor de organisatie van het petitierecht vastgestelde regels dat het Parlement bij een verzoekschrift waarvan het, zoals in casu, heeft geoordeeld dat het aan de voorwaarden van artikel 227 VWEU voldoet, over een ruime – politieke – beoordelingsvrijheid ten aanzien van de verdere behandeling van dat verzoekschrift beschikt. Hieruit volgt dat een beslissing dienaangaande niet aan rechterlijk toezicht is onderworpen, ongeacht of het Parlement met een dergelijk besluit zelf de aangegeven maatregelen treft dan wel van oordeel is dat het daar niet toe in staat is en het verzoekschrift voorlegt aan de bevoegde instelling of dienst, waarna deze instelling of dienst die maatregelen moet treffen.

25 In casu blijkt uit de uiteenzetting in het bestreden arrest dat het Parlement het recht van rekwirant zich tot hem te richten met een verzoekschrift geenszins heeft miskend, maar het door hem ontvangen verzoekschrift heeft onderzocht, zich over de ontvankelijkheid ervan heeft uitgesproken en heeft besloten het voor verdere behandeling door te sturen naar de directeur-generaal personeelszaken, en het aldus heeft behandeld op de wijze die het passend achtte.

26 Gelet op het voorgaande – en aangezien in die omstandigheden de overige middelen niet kunnen slagen – moet de hogere voorziening worden afgewezen.

Kosten

27 Volgens artikel 184, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof beslist het Hof over de kosten wanneer de hogere voorziening ongegrond is. Ingevolge artikel 138, lid 1, van dat Reglement, dat op grond van artikel 184, lid 1, ervan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien rekwirant in het ongelijk is gesteld, dient hij overeenkomstig de vordering van het Parlement te worden verwezen in de kosten.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

1) De hogere voorziening wordt afgewezen.

2) Schönberger wordt verwezen in de kosten.

ondertekeningen

---

* Procestaal: Duits.

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
N. JÄÄSKINEN
van 17 juli 2014 (1)

Zaak C-261/13 P

Peter Schönberger
tegen
Europees Parlement

„Hogere voorziening – Petitierecht bij Europees Parlement – Artikelen 20 VWEU en 227 VWEU – Artikel 44 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Commissie verzoekschriften niet bevoegd om te beslissen over gestelde vragen – Besluit om verzoekschrift ter zijde te leggen – Beroep tot nietigverklaring – Handeling met bindende rechtsgevolgen die rechtspositie van particulier aantasten – Artikel 263 VWEU"

I – Inleiding

1. Volgens een verslag van de Commissie verzoekschriften van het Europees Parlement (hierna: „Commissie verzoekschriften") „[is] het verzoekschrift [...] voor individuen een belangrijk middel om [op officiële wijze] hun stem te doen horen en hun problemen in de instellingen van de Unie te doen behandelen. Het vormt aldus een rechtstreekse verbinding tussen gekozen volksvertegenwoordigers en hen wier belangen wij trachten te dienen".(2) Zoals de statistieken van de Commissie verzoekschriften aantonen, kent dit instrument veel succes. In 2013 werden meer dan 3 000 verzoekschriften geregistreerd, een toename van 45 % ten opzichte van 2012 en een verdubbeling ten opzichte van 2011.(3)

2. In hogere voorziening vordert P. Schönberger (hierna: „rekwirant") vernietiging van het arrest Schönberger/Parlement van het Gerecht van de Europese Unie (T-186/11, EU:T:2013:111; hierna: „bestreden arrest"), waarbij zijn verzoek tot nietigverklaring van het besluit van de Commissie verzoekschriften van 25 januari 2011 tot beëindiging van het onderzoek van een op 2 oktober 2010 door rekwirant ingediend verzoekschrift(4) (hierna: „bestreden besluit") niet-ontvankelijk werd verklaard.

3. De onderhavige zaak betreft dus de uitlegging van de reikwijdte van het petitierecht in de zin van de artikelen 20 VWEU en 227 VWEU, zoals bevestigd in artikel 44 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest"). Voor het eerst wordt het Hof verzocht zich uit te spreken over de vraag of de besluiten van de Commissie verzoekschriften krachtens artikel 263 VWEU door de Unierechter kunnen worden getoetst.

4. In deze conclusie moet de uitoefening van het petitierecht dus worden beoordeeld in het licht van de bestaande omvangrijke rechtspraak van het Gerecht dienaangaande, afgezet tegen de rechtspraak van het Hof betreffende het begrip „voor beroep vatbare handeling". Het bestreden arrest is namelijk een getrouwe toepassing van het arrest Tegebauer/Parlement(5), waarin het Gerecht oordeelde dat de beoordeling van de ontvankelijkheid van een verzoekschrift vatbaar moet zijn voor rechterlijke toetsing, omdat besluiten om een verzoekschrift niet-ontvankelijk te verklaren of ter zijde te leggen het

wezen van het petitierecht raken en derhalve besluiten zijn die vatbaar zijn voor een beroep tot nietigverklaring in de zin van artikel 263 VWEU.(6)

5. Ik ben om te beginnen van mening dat het Gerecht in het arrest Tegebauer/Parlement (EU:T:2011:466) het begrip „voor beroep vatbare handeling” onjuist heeft toegepast en daarbij is uitgegaan van een ruime uitlegging van de omvang van het petitierecht. In mijn ogen is het petitierecht een instrument voor rechtstreekse politieke dialoog dat de democratische interactie tussen individuen en volksvertegenwoordigers belichaamt en dat, uitzonderingen daargelaten, gevrijwaard zou moeten blijven van inmenging van de Unierechter.

6. Ik zal het Hof in deze conclusie dan ook uitnodigen om het arrest Tegebauer/Parlement (EU:T:2011:466), dat de basis vormt voor het bestreden arrest, niet te volgen. In ieder geval moet het Hof, teneinde de rechtszekerheid van de justitiabelen te waarborgen, in deze hogere voorziening een uitdrukkelijk standpunt innemen met betrekking tot het arrest Tegebauer/Parlement (EU:T:2011:466), door ervan af te wijken dan wel door het te bevestigen. In het laatste geval zal de behandeling van de hogere voorziening nauwelijks moeilijkheden opleveren.

II – Toepasselijke bepalingen

7. Het petitierecht is in de artikelen 20, sub d, VWEU en 227 VWEU erkend als bijzondere uitdrukking van het Europees burgerschap.

8. Artikel 44 van het Handvest luidt:

„Iedere burger van de Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat heeft het recht een verzoekschrift tot het Europees Parlement te richten.”(7)

9. De behandeling van verzoekschriften is geregeld in titel VIII van het Reglement van het Europees Parlement (hierna: „reglement van orde”). De bepalingen die ratione temporis van toepassing zijn op de onderhavige zaak, zijn de artikelen 191 tot en met 193 van dat reglement.(8) Bij de herziening van het reglement van orde in 2011 zijn deze bepalingen echter aangepast en opgenomen in de artikelen 201 tot en met 203 (hierna: „gewijzigd reglement van orde”).(9) Thans wordt het petitierecht, ten gevolge van een wijziging in juli 2014, geregeld door de artikelen 215 tot en met 218 van het reglement van orde, zoals gewijzigd in het kader van de achtste zittingsperiode.(10) Deze laatste wijziging heeft de relevante bepalingen evenwel niet veranderd ten opzichte van het gewijzigde reglement van orde.

10. Artikel 191 van het reglement van orde, met het opschrift „Petitierecht”, bepaalt:

„1. Iedere burger van de Unie, alsmede iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat heeft het recht om individueel of tezamen met andere burgers of personen een verzoekschrift tot het Parlement te richten betreffende een onderwerp dat tot de werkterreinen van de Europese Unie behoort en dat hem of haar rechtstreeks aangaat.

[...]

6. De door de commissie niet-ontvankelijk verklaarde verzoekschriften worden ter zijde gelegd; de indiener van het verzoekschrift wordt met opgave van redenen hiervan in kennis gesteld.

[...]”

11. Artikel 192 van het reglement van orde, met het opschrift „Behandeling van verzoekschriften”, luidt:

„1. De bevoegde commissie kan besluiten om over de door haar ontvankelijk verklaarde verzoekschriften verslagen op te stellen of anderszins een standpunt in te nemen.

De commissie kan, in het bijzonder voor verzoekschriften waarmee een wijziging van het geldende recht wordt beoogd, overeenkomstig artikel 46 het advies van een andere commissie inwinnen.

[...]

3. Voor de behandeling van verzoekschriften of voor de vaststelling van feiten kan de commissie rekwestranten horen, algemene hoorzittingen beleggen of onderscheidenlijk aan leden opdracht geven om ter plaatse de feiten vast te stellen.

[...]

7. De voorzitter brengt de indieners van de verzoekschriften op de hoogte van de hierover genomen beslissingen en van de motivering ervan."

12. Krachtens artikel 201, lid 7, van het gewijzigde reglement van orde worden de in het algemeen register ingeschreven verzoekschriften door de voorzitter van het Parlement naar de bevoegde commissie verwezen, die vaststelt of het verzoekschrift al dan niet ontvankelijk is overeenkomstig artikel 227 VWEU.

13. Artikel 201, lid 8, van het gewijzigde reglement van orde bepaalt:

„De door de commissie niet-ontvankelijk verklaarde verzoekschriften worden ter zijde gelegd; de indiener van het verzoekschrift wordt met opgave van redenen hiervan in kennis gesteld. Eventueel kunnen alternatieve verhaalmiddelen worden aanbevolen."

14. Artikel 203 bis van het gewijzigde reglement van orde in de versie die voortvloeit uit het besluit van het Europees Parlement van 22 mei 2012(11), handelt eveneens over de behandeling van het burgerinitiatief.

III – Voorgeschiedenis van het geding, procesverloop voor het Gerecht en bestreden arrest

15. Rekwirant, voormalig ambtenaar bij het Parlement, had bezwaar gemaakt tegen de meritepunten die hem waren toegekend bij de bevorderingsronde van 2005. Nadat hij daarover op 15 november 2008 een klacht had ingediend, concludeerde de Europese Ombudsman bij besluit van 13 juli 2010 dat er sprake was van wanbeheer van het Parlement omdat de voorzitter van het Parlement zich over het bezwaar had moeten uitspreken.

16. Op 2 oktober 2010 richtte rekwirant op basis van artikel 227 VWEU een verzoekschrift tot het Parlement, waarin hij het Parlement verzocht maatregelen te nemen waarmee het door de Ombudsman vastgestelde verzuim zou worden hersteld.

17. In het bestreden besluit richtte de voorzitter van de Commissie verzoekschriften zich in de volgende bewoordingen tot rekwirant: „[I]k informeer u hierbij dat de commissie uw verzoekschrift heeft onderzocht en het ontvankelijk heeft verklaard overeenkomstig het Reglement van het Europees Parlement, daar het onderwerp ervan behoort tot de werkterreinen van de Europese Unie. De Commissie verzoekschriften kan uw verzoekschrift echter niet inhoudelijk behandelen en heeft dus slechts kennisgenomen van uw opmerkingen. Uw verzoekschrift zal worden overgedragen aan de algemeen directeur Personeelszaken, die passende maatregelen zal nemen. U gelieve er nota van te nemen dat de behandeling van uw verzoekschrift hierbij is beëindigd." Het onderzoek van het verzoekschrift werd zodoende gesloten.

18. Bij een op 26 maart 2011 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift stelde Schönberger een beroep tot nietigverklaring van het bestreden besluit in wegens beëindiging van de behandeling van zijn verzoekschrift zonder dat er een inhoudelijk onderzoek had plaatsgevonden.

19. In het bestreden arrest verklaarde het Gerecht dat beroep niet-ontvankelijk. Onder verwijzing naar het arrest Tegebauer/Parlement (EU:T:2011:466) oordeelde het dat het bestreden besluit geen bindende rechtsgevolgen in het leven had geroepen voor de rechtspositie van rekwirant, aangezien het verzoekschrift van rekwirant ontvankelijk was verklaard. Voor verdere details verwijs ik naar het bestreden arrest.

IV – Conclusies van partijen en procesverloop

20. In hogere voorziening verzoekt Schönberger het Hof om het bestreden arrest te vernietigen, het in eerste aanleg ingestelde beroep gegrond te verklaren, het bestreden besluit nietig te verklaren en het Parlement te verwijzen in de kosten.

21. In zijn memorie van antwoord verzoekt het Parlement het Hof de hogere voorziening af te wijzen en rekwirant in de kosten te verwijzen.

V – Behandeling van de hogere voorziening

22. Rekwirant voert ter ondersteuning van zijn hogere voorziening zes grieven(12) aan: ten eerste, een onjuiste voorstelling van de feiten(13), ten tweede, een onjuiste opvatting van de werkingssfeer van het fundamentele petitierecht(14), ten derde, niet-motivering van het bestreden arrest, dat tevens onlogisch is(15), ten vierde, een beoordelingsfout als gevolg van een onjuiste toepassing van het arrest Tegebauer/Parlement (EU:T:2011:466)(16), ten vijfde, een gebrek aan motivering, voor zover het ontbreken van een motivering in het bestreden besluit niet is onderzocht(17), en, ten zesde, een onvolledig onderzoek van de feiten(18).

23. Ik stel voor om genoemde bezwaren in twee middelen onder te brengen, naargelang van het verband dat ertussen kan worden gelegd. Het eerste middel omvat de grieven betreffende de omvang van het petitierecht (tweede, derde en vierde grief van de hogere voorziening). Het tweede middel omvat de procedurele grieven (eerste, vijfde en zesde grief van de hogere voorziening).

24. Aangezien het antwoord op de argumenten betreffende het wezen van het petitierecht en de draagwijdte van het arrest Tegebauer/Parlement (EU:T:2011:466) doorslaggevend is voor de behandeling van deze hogere voorziening, stel ik voor om eerst dit middel te onderzoeken.

VI – Omvang van het petitierecht (eerste middel, dat de eerste, de tweede en de derde grief van de hogere voorziening omvat)

A – *Argumentatie van partijen*

25. Met de grieven die onder het eerste middel zijn ondergebracht, stelt rekwirant de werkingssfeer van het petitierecht ter discussie. In de eerste plaats verwijt rekwirant het Gerecht onder verwijzing naar punt 18 van het bestreden arrest dat het heeft geoordeeld dat alleen een besluit waarbij het verzoekschrift niet-ontvankelijk wordt verklaard de uitoefening van het petitierecht kan inperken. De werkingssfeer van het petitierecht zou aldus ten onrechte enkel de ontvankelijkheid van verzoekschriften bestrijken. Het Parlement moet echter niet alleen de ontvankelijkheid van verzoekschriften onderzoeken, maar de ontvankelijk verklaarde verzoekschriften ook inhoudelijk beoordelen. De weigering om een verzoekschrift inhoudelijk te behandelen belemmert de uitoefening van het petitierecht en ontneemt de indiener van het verzoekschrift de mogelijkheid om een bijdrage te leveren aan de verbetering van het Unierecht en deel te nemen aan het democratisch bestel van de Unie in de zin van de artikelen 10, lid 3, VEU en 24, tweede alinea, VWEU.

26. In de tweede plaats verwijt rekwirant het Gerecht een onlogische redenering, voor zover het enerzijds heeft verklaard dat het Parlement op het gebied van verzoekschriften nooit bindende besluiten neemt, en anderzijds heeft vastgesteld dat een beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld tegen het besluit waarbij een verzoekschrift niet-ontvankelijk is verklaard of ter zijde is gelegd.(19) In de derde plaats komt rekwirant op

tegen het feit dat het Gerecht in de punten 16, 17 en 19 van het bestreden arrest het arrest Tegebauer/Parlement (EU:T:2011:466) heeft toegepast.

27. Het Europees Parlement wijst alle opgeworpen grieven van de hand. Het benadrukt met name dat het petitierecht, gezien het buitengerechtelijke karakter ervan, slechts het recht garandeert om een verzoekschrift tot het Parlement te richten, maar niet afdoet aan de politieke vrijheid van het Parlement om er al dan niet gevolg aan te geven. Het Parlement stelt dat noch het door het primaire recht toegekende petitierecht, noch de bepalingen van het reglement van orde de conclusie wettigen dat de indiener van een verzoekschrift over speciale procedurele rechten beschikt teneinde het petitierecht daadwerkelijk te kunnen uitoefenen. Voor het overige deelt het de analyse van het arrest Tegebauer/Parlement (EU:T:2011:466).

B – *Petitierecht in het Unierecht*

1. De uitoefening van het petitierecht

28. Zoals ik al heb aangegeven vormt de mogelijkheid tot het indienen van een verzoekschrift een middel om rechtstreeks te participeren in de politieke functies van de volksvertegenwoordigers van de Unie. Niettemin lijkt het mij nuttig een gedetailleerde analyse van dit instrument te geven, daar het de eerste keer is dat het Hof wordt gevraagd het petitierecht in zijn geheel te beoordelen.

29. In de oprichtingsverdragen was nog geen petitierecht bij het Parlement opgenomen.(20) In 1981 wijzigde het Parlement na afloop van de eerste algemene verkiezingen zijn reglement en erkende het officieel de mogelijkheid om verzoekschriften in te dienen(21), welke mogelijkheid in 1989 werd versterkt door een interinstitutionele verklaring(22). Pas bij de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht werd het petitierecht bij het Parlement in het Verdrag erkend en werd er uiteindelijk de status van grondrecht aan toegekend in artikel 44 van het Handvest.(23)

30. Het petitierecht(24) werd dus aanvankelijk ontwikkeld als een met het Europees burgerschap samenhangend instrument.(25) Het recht om een verzoekschrift te richten tot het Europees Parlement, dat is neergelegd in de artikelen 20, sub d, VWEU, 24, lid 2, VWEU en 227 VWEU, en het recht om overeenkomstig artikel 228 VWEU een klacht in te dienen bij de Ombudsman, zijn middelen die het de Europese burgers mogelijk maken hun rechtstreekse democratische burgerschapsrechten uit te oefenen. Het Europees burgerinitiatief, dat overeenkomstig artikel 11, lid 4, VEU werd ingevoerd bij het Verdrag van Lissabon(26), vormt een vergelijkbaar instrument.

31. Het petitierecht, dat onmisbaar is voor de participatie van en de democratische controle door de burgers, versterkt dus de communicatie tussen het Parlement en de burgers en ingezetenen van de Unie, aan wie het een open, democratisch en transparant mechanisme biedt waarmee zij, indien legitiem en gerechtvaardigd, een buitengerechtelijke oplossing voor hun klachten kunnen krijgen.(27)

32. Geen enkele handeling bevat een definitie van het verzoekschrift als zodanig. Het Parlement heeft wel een poging in die richting gedaan door voor te stellen dat hieronder wordt verstaan „iedere klacht, ieder verzoek tot het innemen van een standpunt of het ondernemen van stappen, en de reacties op resoluties van het Parlement of op besluiten van andere communautaire instellingen of organen die het Parlement via personen of groepen van personen bereiken”(28). Zonder dat deze definitie formeel is aangenomen, wordt in de verslagen van de Commissie verzoekschriften onder verzoekschriften verstaan „bij het Parlement ingediende verzoeken tot het ondernemen van stappen of actie, tot wijziging van beleid, of tot het innemen van een standpunt”. In een verslag van 2001(29) is ten slotte een voorstel gedaan tot versterking van het petitierecht en tot herziening van het Verdrag, zonder dat daar verder gevolg aan is gegeven.

33. Ter vergelijking: in een aantal lidstaten is, volgens mijn informatie, het petitierecht een grondwettelijk recht (Spanje, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Roemenië) of een grondrecht (Tsjechië, Duitsland(30)). Het is echter moeilijk een algemene definitie van het petitierecht

te geven. Volgens de nationale tradities kan een verzoekschrift een suggestie behelzen, een mededeling, een initiatief, een pleidooi of een klacht.(31) Sommige lidstaten kennen geen instrument waarmee verzoeken aan het Parlement kunnen worden gericht (Finland, Zweden), maar die landen beschikken over andere middelen om contact te leggen met de volksvertegenwoordigers, zoals brieven aan het Parlement.(32)

34. Het Unierecht kende de uitoefening van het petitierecht aanvankelijk toe aan iedere burger van de Unie en iedere rechtspersoon die zijn verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat had. Bij een wijziging van het reglement van orde in 2011 werd de mogelijkheid om verzoekschriften in te dienen uitgebreid naar natuurlijke of rechtspersonen die geen burgers van de Unie zijn en die niet hun verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat hebben.(33) Het petitierecht is dus niet meer strikt gebonden aan het burgerschap van de Unie.(34) Overigens mogen verzoekschriften door meerdere miljoenen personen ondertekend worden, mits zij allen door één indiener worden vertegenwoordigd.(35)

35. De mogelijkheid tot het indienen van een verzoekschrift blijft evenwel krachtens artikel 227 VWEU beperkt tot onderwerpen die binnen het kader van de werkterreinen van het Unierecht vallen. Het petitierecht speelt zo een rol in de ontwikkeling en de handhaving van het Unierecht.

36. Enerzijds vormen verzoekschriften een bron van inspiratie voor het werk van andere commissies van het Parlement die bevoegd zijn om op specifieke gebieden wetgevingshandelingen vast te stellen. Ook kan het Parlement naar aanleiding ervan resoluties aannemen op uiteenlopende, politiek gevoelige gebieden.(36)

37. Anderzijds is het verzoekschrift een instrument waarmee de burgers van de Unie achteraf kunnen controleren of het recht van de Unie correct is toegepast. Verzoekschriften zijn immers een waardevolle bron van informatie waarmee tekortkomingen in het Unierecht kunnen worden opgespoord(37), met name op het gebied van het milieu, de interne markt, de erkenning van beroepskwalificaties, de financiële dienstensector(38), en vooral op het gebied van de schending van grondrechten(39). In sommige gevallen kan de indiening van een verzoekschrift die samenvalt met de gelijktijdige indiening van een klacht bij de Europese Commissie leiden tot een niet-nakomingsprocedure of een beroep wegens nalaten.(40) Uit de statistieken blijkt dat een kwart tot een derde van de verzoekschriften verband houdt met of aanleiding geeft tot inbreukprocedures.(41) De vraag welk gevolg moet worden gegeven aan zowel klachten als verzoekschriften maakt echter geen deel uit van het voorwerp van de onderhavige procedure.(42)

2. De behandeling van verzoekschriften

38. De regels voor de uitoefening van het petitierecht zijn te vinden in de artikelen 201 tot en met 203 van het gewijzigde reglement van orde(43) (in zijn meest recente versie).(44) Blijkens deze bepalingen spant het Parlement zich ontegenzeglijk in om een transparante en billijke procedure tot stand te brengen die het eenieder die daartoe gerechtigd is mogelijk maakt om van zijn petitierecht gebruik te maken.(45)

39. Overeenkomstig de geldende bepalingen worden verzoekschriften die aan de formele ontvankelijkheidsvoorwaarden(46) voldoen in volgorde van binnenkomst ingeschreven in het algemeen register. Verzoekschriften die niet voldoen aan de voorwaarden van artikel 201, lid 2, van het reglement van orde worden ter zijde gelegd en de redenen ervan worden aan de indieners meegedeeld. Hoewel de niet-geregistreerde en de niet-ontvankelijk verklaarde verzoekschriften tot twee verschillende categorieën behoren(47), is uit de verslagen van de Commissie verzoekschriften niet gemakkelijk op te maken wat het verschil is tussen beide.(48)

40. De ingeschreven verzoeken worden verwezen naar de Commissie verzoekschriften, die de materiële ontvankelijkheid ervan onderzoekt in het licht van artikel 227 VWEU, dat bepaalt dat eenieder een verzoekschrift kan indienen over een onderwerp dat tot de werkterreinen van de Unie behoort en dat hem of haar rechtstreeks aangaat.

41. De in dit stadium niet-ontvankelijk verklaarde verzoekschriften worden ter zijde gelegd. Het gewijzigde reglement van orde voorziet in een stemming wanneer de Commissie verzoekschriften niet tot overeenstemming komt over de ontvankelijkheid van het verzoekschrift. De indiener van het verzoekschrift wordt hoe dan ook met opgave van redenen in kennis gesteld van het besluit om het verzoekschrift niet-ontvankelijk te verklaren. Deze mededeling gaat in veel gevallen vergezeld van de suggestie om zich te richten tot het bevoegde nationale of internationale orgaan.(49) Artikel 201, lid 8, van het reglement voorziet daartoe in de mogelijkheid om alternatieve verhaalmiddelen aan te bevelen.

42. Tot de ontvankelijke verzoekschriften behoren ook de verzoekschriften waar meteen een antwoord op wordt gegeven en die welke voor advies of inlichtingen ter analyse naar andere instellingen of organen worden gezonden. De Commissie verzoekschriften vraagt in het algemeen vervolgens aan de Commissie om haar alle relevante informatie te verstrekken of om haar te adviseren over de door de indiener van het verzoekschrift naar voren gebrachte punten.

43. Uit de bepalingen over de behandeling van verzoekschriften blijkt duidelijk dat de bevoegdheden van de Commissie verzoekschriften in werkelijkheid vrij beperkt zijn. Deze commissie is namelijk „geen gerechtelijke instantie die kan oordelen over recht en slecht in een bepaalde zaak of over de vraag of de instanties in een lidstaat een juist politiek besluit hebben genomen. De Commissie verzoekschriften beschikt evenmin over middelen om een besluit af te dwingen”.(50)

44. De Commissie verzoekschriften beschikt wel duidelijk over een beoordelingsvrijheid inzake het aan een verzoekschrift te geven gevolg. Overigens kan het besluit over de ontvankelijkheid van een verzoekschrift ook een discretionair karakter hebben, ondanks het verband met artikel 227 VWEU. Dat artikel stelt de ontvankelijkheid van het verzoekschrift weliswaar afhankelijk van de vereisten dat het onderwerp ervan tot de werkterreinen van de Unie behoort en dat het de indiener rechtstreeks aangaat, maar daarnaast blijkt uit artikel 201, lid 7, van het gewijzigde reglement van orde dat als de commissie geen overeenstemming bereikt over de ontvankelijkheid, het verzoekschrift ontvankelijk kan worden verklaard als ten minste een vierde van de leden van de commissie daarom verzoekt.

45. De Commissie verzoekschriften is van mening dat „de verzoekschriftprocedure een aanvulling kan en moet blijven vormen op andere verhaalmogelijkheden [in ruime zin] voor burgers, zoals het indienen van een klacht bij de Commissie of bij de Europese Ombudsman”.(51) De Commissie verzoekschriften heeft, naast de andere instellingen, organen en instrumenten, zoals het Europees burgerinitiatief en de Europese Ombudsman, een onafhankelijke en vastomlijnde rol als aanspreekpunt voor alle burgers.(52)

46. Dat brengt mij ertoe het begrip „voor beroep vatbare handeling” te onderzoeken zoals dat door het Gerecht is uitgelegd in het arrest Tegebauer/Parlement (EU:T:2011:466), op basis waarvan het Gerecht in het bestreden arrest het beroep niet-ontvankelijk heeft verklaard op grond dat het verzoekschrift bij het bestreden besluit ontvankelijk was verklaard.

C – *Rechtsgevolgen van de uitoefening van het petitierecht in het licht van artikel 263 VWEU*

1. Het begrip handeling met rechtsgevolgen

47. Volgens vaste rechtspraak staat het beroep tot nietigverklaring open tegen alle handelingen van de instellingen, ongeacht hun aard of vorm, die rechtsgevolgen beogen teweeg te brengen. In het bijzonder zijn voor beroep vatbaar in de zin van artikel 263 VWEU alle handelingen die beogen bindende rechtsgevolgen in het leven te roepen die de belangen van de verzoeker kunnen aantasten doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen.(53) Niet-ontvankelijk daarentegen zijn de beroepen tegen handelingen die slechts interne maatregelen van de administratie zijn en daarbuiten dus zonder gevolg blijven.(54)

48. Aangezien het in casu gaat om een besluit van het Parlement, zij eraan herinnerd dat het Hof in het arrest Les Verts/Parlement heeft bevestigd dat een beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld tegen handelingen van het Parlement die voor derden rechtsgevolgen in het leven beogen te roepen.(55) Volgens vaste rechtspraak kan echter geen beroep tot nietigverklaring worden ingesteld tegen besluiten die slechts betrekking hebben op de interne organisatie van de werkzaamheden van het Parlement.(56)

49. Zo heeft het Hof geoordeeld dat de vaststelling van de voorzitter van het Parlement dat de begrotingsprocedure is voltooid, behoort tot de handelingen die jegens derden rechtsgevolgen in het leven roepen.(57) Het Hof heeft tevens een beroep tegen de regeling betreffende de overbruggingstoelage bij ambtsbeëindiging voor de leden van het Europees Parlement ontvankelijk verklaard.(58) Rechterlijke toetsing werd ook mogelijk geacht in het geval van een resolutie van het Parlement waarbij het personeel werd aangewezen dat bepaalde werkzaamheden diende uit te voeren.(59)

50. Daarentegen is het Hof tot de conclusie gekomen dat de instelling van commissies van onderzoek van het Parlement slechts betrekking heeft op de interne organisatie van de werkzaamheden van het Parlement.(60) Evenzo heeft het Hof eraan herinnerd dat interparlementaire delegaties slechts bevoegd zijn om voorlichting te verstrekken en contacten te leggen, en dat de aanwijzing van hun leden en de verkiezing van hun voorzitter niet voor beroep vatbaar zijn.(61) Ook heeft het Hof geoordeeld dat een brief van een gemeenschapsinstelling waarmee wordt geantwoord op een verzoek van een geadresseerde geen voor een beroep tot nietigverklaring vatbare handeling is.(62) Het Hof heeft eveneens het onderzoek van de ontvankelijkheid van een beroep tegen handelingen van het Parlement gekoppeld aan het onderzoek van de inhoud.(63)

51. Uitgaande van de kenmerken van het petitierecht als instrument van politieke dialoog dat valt onder de verantwoordelijkheid van het Parlement, zou in het onderhavige geval op het eerste gezicht kunnen worden aangenomen dat de besluiten van de Commissie verzoekschriften kunnen worden gelijkgesteld met handelingen van interne organisatie die het Parlement in het kader van zijn politieke werkzaamheden verricht. Gelet op deze vaststelling moeten evenwel de rechtsgevolgen van de besluiten van de Commissie verzoekschriften jegens derden, zoals deze voortvloeien uit het arrest Tegebauer/Parlement (EU:T:2011:466), worden onderzocht.

2. De rechtsgevolgen van de besluiten van de Commissie verzoekschriften

a) Het arrest Tegebauer/Parlement

52. Om te beginnen staat, anders dan rekwirant stelt, vast dat het arrest Tegebauer/Parlement (EU:T:2011:466) niet alle besluiten van de Commissie verzoekschriften als voor beroep vatbare besluiten aanmerkt, hetgeen toetsing ervan door de Unierechter mogelijk zou maken.

53. Het Gerecht heeft daarentegen in dat arrest geoordeeld dat „het gevolg dat het Parlement geeft aan een ontvankelijk verklaard verzoekschrift weliswaar niet door de Unierechter kan worden getoetst, aangezien het Parlement dienaangaande een volledige politieke beoordelingsvrijheid behoudt, maar dat de beoordeling van de ontvankelijkheid van een verzoekschrift wel voorwerp van rechterlijke toetsing dient te zijn, aangezien deze de enige garantie is voor de doeltreffendheid van het in artikel 194 EG neergelegde petitierecht. Besluiten waarbij de Commissie verzoekschriften een verzoekschrift niet-ontvankelijk verklaart en ter zijde legt raken immers het wezen zelf van het in het Verdrag neergelegde recht van de burgers om een verzoekschrift in te dienen en vormen derhalve besluiten die vatbaar zijn voor een beroep tot nietigverklaring”.

54. Uit het bestreden arrest blijkt dat het Gerecht het beginsel heeft toegepast dat alleen de besluiten van de Commissie verzoekschriften die een verzoek niet-ontvankelijk verklaren voorwerp kunnen zijn van een beroep tot nietigverklaring.

55. Rekwirant is echter van mening dat een dergelijke conclusie onlogisch is daar de rechtspraak van het Gerecht enerzijds een ruime beoordelingsmarge laat wat betreft de

gegrondheid van verzoekschriften en het gevolg dat eraan wordt gegeven, en anderzijds sommige van die besluiten aanmerkt als voor beroep vatbare handeling in de zin van artikel 263 VWEU.

56. Zowel om de hierboven uiteengezette redenen met betrekking tot de kenmerken van het petitie-instrument in het Unierecht als om de hiernavolgende redenen ben ik van mening dat het arrest Tegebauer/Parlement (EU:T:2011:466) tegenstrijdig is. Mijns inziens kan namelijk geen enkel besluit van de Commissie verzoekschriften de rechtspositie van de indiener aanmerkelijk wijzigen.

b) De contouren van het „petitie*recht*"

57. In de eerste plaats zij eraan herinnerd dat bij de beoordeling van de rechtsgevolgen van een willekeurige handeling van Unierecht vooral aansluiting moet worden gezocht bij het wezen en de aard van de handeling en niet bij de benaming of de vorm ervan. Dat geldt ook voor het petitierecht. Het is dus onjuist om ervan uit te gaan dat het gebruik van de term „recht" automatisch betekent dat er sprake is van een subjectief recht.

58. Het petitierecht is als grondrecht in het Handvest opgenomen. Dienaangaande volstaat een verwijzing naar artikel 52, lid 5, van het Handvest, dat een onderscheid maakt tussen rechten en beginselen.(64) Sommige „rechten" worden echter, ondanks hun benaming in het Handvest, niet beschouwd als individuele rechten. Zoals blijkt uit het arrest Association de médiation sociale(65), is het „recht op informatie en raadpleging" in artikel 27 van het Handvest een „beginsel" in de zin van het Handvest. Deze bepaling omschrijft dus geen individuele rechtssituatie, maar eist van overheden dat zij een objectieve inhoud (informatieverstrekking aan en raadpleging van werknemers) en bepaalde doelen (effectieve informatieverstrekking, vertegenwoordiging volgens het niveau, tijdige informatieverstrekking en raadpleging) vaststellen.(66)

59. Bovendien kent het Unierecht meerdere buitengerechtelijke instrumenten die „rechten" worden genoemd zonder dat zij vatbaar zijn voor rechterlijke toetsing.

60. Zo hebben burgers het recht om een klacht in te dienen als de Europese Commissie zich niet houdt aan de Gedragscode op administratief gebied(67). De enige beroepsmogelijkheid voor de klager is een verzoek aan de secretaris-generaal om het antwoord op de klacht te herzien. De code voorziet ook in de mogelijkheid om zich tot de Europese Ombudsman te richten. Daarnaast heeft de Commissie algemene beginselen en minimumnormen vastgesteld die van toepassing zijn op de raadpleging van het publiek(68), zonder evenwel particulieren het recht te verlenen om de besluiten die niet met inachtneming van die beginselen en normen zijn genomen in rechte aan te vechten.

61. Voorts beschikken burgers over het recht om bij de Commissie melding te maken van een schending van het Unierecht door een lidstaat, zonder dat dit recht door een specifieke rechtshandeling wordt geregeld. Vaststaat echter dat particulieren niet kunnen opkomen tegen een weigering van de Commissie om een niet-nakomingsprocedure in te leiden tegen een lidstaat.(69) Als een klager meent dat de Commissie zich bij de behandeling van zijn klacht schuldig heeft gemaakt aan onbehoorlijk bestuur, kan hij een beroep instellen bij de Ombudsman.(70)

62. In de onderhavige hogere voorziening wijst rekwirant op het risico dat een grondrecht wordt geschonden of dat in ieder geval afbreuk wordt gedaan aan de uitoefening van dat recht uit het oogpunt van de eraan verbonden procedurele garanties. Een dergelijke schending zou kunnen leiden tot een aanmerkelijke aantasting van de rechtspositie van de indiener van het verzoekschrift.

63. Het staat immers vast dat het beginsel van doeltreffende rechterlijke bescherming een uit de gezamenlijke grondwettelijke tradities van de lidstaten voortvloeiend algemeen beginsel van Unierecht is dat is neergelegd in de artikelen 6 en 13 van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden(71) en ook bevestigd is in artikel 47 van het Handvest.

64. Dit beginsel vindt echter zijn oorsprong in de vaststelling dat „de mogelijkheid van beroep in rechte tegen iedere beslissing van een nationale instelling waarbij de uitoefening van dat recht wordt geweigerd, van wezenlijk belang is om de particulier een doeltreffende bescherming van zijn recht te waarborgen”.(72) Het ontbreken van een doeltreffende bescherming van een recht vormt dus een inbreuk op dat gewaarborgde recht.

65. Dat is bij het petitierecht evenwel niet het geval. Wanneer een verzoekschrift niet-ontvankelijk wordt verklaard, ter zijde wordt gelegd of wordt verwezen naar een andere instelling, of wanneer de procedure door beantwoording ervan wordt beëindigd, wordt immers geen door het Unierecht erkend recht beperkt of ontzegd waardoor rechterlijke bescherming nodig zou zijn. Integendeel, in een dergelijk geval wordt het recht op de uitoefening van het petitierecht volledig gerespecteerd doordat de verzoeker zijn verzoek heeft kunnen indienen, geïnformeerd is over de procedurele fases bij het Parlement en een antwoord op zijn verzoek heeft ontvangen.

66. In diezelfde gedachtelijn merk ik op dat de indiener van het verzoekschrift, als zijn verzoek niet is ingewilligd, opnieuw een verzoekschrift kan indienen bij het Parlement, dat in voorkomend geval op grond van een andere politieke beoordeling een tegenovergesteld besluit met betrekking tot dit verzoekschrift kan nemen. Van belang is in dit verband dat het Parlement het aantal gevallen waarin verzoekschriften ontvankelijk kunnen worden verklaard, heeft uitgebreid ten opzichte van het Verdrag. Bovendien kan het over het algemeen politieke standpunten innemen over onderwerpen die niet onder de bevoegdheid van de Unie vallen. De standpuntbepalingen van de Commissie verzoekschriften hebben echter geen enkel gezag van gewijsde in positieve of negatieve zin. Het staat de indiener van het verzoekschrift bovendien vrij om zich vervolgens tot de Ombudsman en de Commissie te richten.

c) De rechtspraak met betrekking tot klachten

67. Teneinde de oorsprong te achterhalen van de vergissing waarop mijns inziens het onderscheid berust dat het Gerecht in het arrest Tegebauer/Parlement (EU:T:2011:466) heeft gemaakt en dat in het thans bestreden arrest is toegepast, moet in de tweede plaats worden gerefereerd aan de regels van Unierecht met betrekking tot de bevoegdheden van de autoriteiten waaraan informele verzoeken of klachten kunnen worden gericht.

68. Het meest klassieke voorbeeld ervan is te vinden in de rechtspraak met betrekking tot de bindende bevoegdheden waarover de Commissie beschikt ter zake van klachten in het mededingingsrecht. Het Hof heeft reeds geoordeeld dat de Commissie, „wanneer bij haar een verzoek krachtens verordening [nr. 17 – thans 1/2003(73)] is ingediend, weliswaar niet verplicht is bij beschikking het bestaan vast te stellen van een inbreuk op de mededingingsregels dan wel over te gaan tot een onderzoek van de klacht, maar wel gehouden is de door de klager aangevoerde middelen feitelijk en rechtens nauwgezet te onderzoeken, teneinde uit te maken of er sprake is van een mededingingsbeperkende gedraging. Wanneer bovendien wordt besloten de zaak zonder gevolg te laten, is de Commissie gehouden haar besluit met redenen te omkleden, zodat het Gerecht in staat is te onderzoeken of het gebrekkig is wegens dwaling ten aanzien van de feiten of het recht, of wegens misbruik van bevoegdheid.”(74)

69. Het Hof heeft dan ook geoordeeld dat *een instelling die bevoegd is om inbreuken vast te stellen en daarvoor een sanctie op te leggen, en waarbij particulieren een klacht kunnen indienen* – zoals de Commissie in het kader van het mededingingsrecht – noodzakelijkerwijs een handeling met rechtsgevolgen vaststelt wanneer zij die klacht geheel of gedeeltelijk ter zijde legt(75) (cursivering van mij).

70. Het is echter duidelijk dat deze mededingingsrechtspraak geenszins een referentiepunt kan vormen voor het petitierecht nu de in die context in het geding zijnde economische regelgeving compleet andere doelen dient en ook de rol die de Commissie in dat verband speelt, een volstrekt andere is. Het in het arrest Tegebauer/Parlement (EU:T:2011:466) gemaakte onderscheid lijkt deze logica evenwel te volgen. Overigens is het door rekwirant aangehaalde arrest Rendo e.a./Commissie(76), dat een mededingingszaak betreft, niet alleen niet van toepassing op het petitierecht, maar is de verwijzing ernaar ook

onjuist omdat in dat arrest niet is bevestigd dat iedere beperking van een recht noodzakelijkerwijs rechtsgevolgen met zich meebrengt.(77)

71. Het tegenovergestelde voorbeeld is dat van de Ombudsman, die geen bindende maatregelen kan nemen.(78) Deze rechtspraak geeft weliswaar niet een volledig antwoord op de in het onderhavige geval opgeworpen vragen, maar toch is het nuttig om een vergelijking te maken tussen de beoordeling van de besluiten van de Commissie verzoekschriften en de beoordeling van de besluiten die de Ombudsman neemt in het kader van het onderzoek van de klachten die krachtens artikel 228 VWEU tot hem worden gericht.

72. Met name is geoordeeld dat een verslag van de Ombudsman waarbij wanbeheer wordt vastgesteld per definitie geen rechtsgevolgen in het leven roept jegens derden in de zin van artikel 230 EG en evenmin het Parlement bindt, dat vrij is om in het kader van de uitoefening van de bevoegdheden waarover het krachtens het Verdrag beschikt, te beslissen over het eraan te geven gevolg. Hetzelfde geldt a fortiori voor het jaarverslag dat de Ombudsman aan het einde van elke jaarlijkse zitting eveneens aan het Parlement moet voorleggen en dat betrekking heeft op de resultaten van al zijn onderzoeken.(79) Bijgevolg vormt een gemotiveerd besluit van de Ombudsman waarbij deze het inhoudelijke onderzoek van een klacht sluit door deze ter zijde te leggen, geen voor beroep vatbare handeling omdat het geen rechtsgevolgen jegens derden in het leven roept.(80)

73. Gezien de bevoegdheden van de Commissie verzoekschriften kan dus worden aangenomen dat zij net als de Ombudsman geen enkele resultaatverplichting heeft.(81) Gezien de hierboven uiteengezette kenmerken van het petitierecht zou dit beginsel bovendien moeten worden toegepast op besluiten waarbij het verzoekschrift niet-ontvankelijk wordt verklaard of ter zijde wordt gelegd.

d) Het wezen van het petitierecht

74. In de derde plaats geloof ik niet dat het petitierecht in het Unierecht een afspiegeling kan zijn van het model van het petitierecht zoals dat in een aantal lidstaten bestaat, of dat model als voorbeeld moet nemen. Volgens de informatie waarover ik beschik, kunnen alleen in Duitsland(82), Spanje(83) en de Franse overzeese gebieden(84) de besluiten die naar aanleiding van een verzoekschrift worden genomen door de rechter worden getoetst. Volgens mijn bronnen worden echter zelfs in het Duitse recht de besluiten die zijn genomen in antwoord op een verzoekschrift niet geacht „bestuurshandelingen” te zijn, omdat ze geen rechtsgevolgen in het leven roepen voor de indieners ervan.(85)

75. Het petitierecht moet in het Unierecht worden beschouwd als een autonoom concept. Om binnen de werkingssfeer van artikel 263 VWEU te vallen, moet het voldoen aan de criteria die zijn vastgesteld in de rechtspraak over het begrip „handeling die de rechtspositie van de indiener van het verzoekschrift aanmerkelijk kan wijzigen”. Bovendien herinner ik eraan dat de Unierechter in het kader van de wettigheidstoetsing uit hoofde van de artikelen 263 VWEU en 265 VWEU niet bevoegd is om bevelen te geven aan instellingen en organen van de Unie.(86)

76. Het petitierecht valt immers in beginsel onder de uitsluitende verantwoordelijkheid van het Parlement als hoeder van de belangen van zijn kiezers. Ik benadruk dat de uitoefening van het recht om verzoekschriften te richten tot het Parlement niet past in het kader van de werkzaamheden van een bestuursorgaan, maar in het kader van de activiteiten van een politiek orgaan. Dat betekent dat de burgers de door het Parlement genomen besluiten bij de Europese verkiezingen kunnen controleren en afstraffen.

77. De verschillende soorten antwoorden die de Commissie verzoekschriften kan formuleren op een verzoekschrift, met inbegrip van de verwijzing naar een ander orgaan gezien de begrenzingen van haar mandaat, moeten dus niet worden gelijkgesteld met een weigering door een bestuursorgaan, daar de Commissie verzoekschriften deel uitmaakt van een politiek vertegenwoordigingsorgaan.

78. Derhalve geef ik in overweging om te oordelen dat het wezen van het petitierecht gelegen is in de mogelijkheid om op officiële wijze bepaalde vragen bij het Parlement onder

de aandacht te brengen zonder dat aan de verzoeker het recht wordt toegekend om rechtstreeks aanspraak te maken op rechtsbescherming. Het betreft geen individueel recht dat beoogt rechtsgevolgen in het leven te roepen voor de positie van de indiener van een verzoekschrift, maar een politiek instrument voor deelname aan het democratische leven.

79. De mogelijkheid voor burgers om brieven of andere documenten naar het Parlement en de afgevaardigden te sturen kan immers nauwelijks een formeel petitierecht worden genoemd. Om die reden ben ik van mening dat de functie van dit instrument, uit constitutioneel oogpunt, bestaat in de machtiging van het Parlement om op officiële wijze kennis te nemen van initiatieven die noch afkomstig zijn van de Commissie, noch van haar afgevaardigden, fracties of commissies.(87)

80. De consequentie van het petitierecht is derhalve dat het Parlement verplicht is te voorzien in mechanismen die verzoekers in staat stellen toegang tot het Parlement te krijgen via doeltreffende en transparante procedures. Alleen de invoering van deze mechanismen kan dus worden onderworpen aan toetsing door de Unierechter middels een beroep wegens nalaten krachtens artikel 265 VWEU.

81. Ik ben geneigd te denken dat toetsing door de Unierechter alleen geboden is wanneer het Parlement een zodanige houding aanneemt dat sprake is van een ernstige en voortdurende schending van het petitierecht waardoor de uitoefening van het petitie-instrument als zodanig in het gedrang komt, met name wanneer het weigert verzoekschriften in ontvangst te nemen of deze niet beantwoordt. Een dergelijke houding vormt immers een schending van de verplichting die op het Parlement rust krachtens de artikelen 20 VWEU en 227 VWEU en artikel 44 van het Handvest. Als de Commissie hierover een klacht ontvangt van een particulier, moet zij als hoedster van de Verdragen ingrijpen overeenkomstig artikel 265 VWEU.

82. Hoe dan ook is een analoge toepassing van de oplossing die het Hof heeft uitgewerkt in het kader van de rechtspraak betreffende de besluiten van de Ombudsman niet uitgesloten, ondanks de opvatting dat het petitierecht geen subjectief recht vormt. Volgens die rechtspraak zou een burger in zeer uitzonderlijke omstandigheden kunnen aantonen dat de Commissie verzoekschriften zich in de uitoefening van haar taken schuldig heeft gemaakt aan een voldoende gekwalificeerde schending van het Unierecht die hem schade heeft berokkend.(88)

83. Gezien al het voorgaande ben ik van mening dat het arrest Tegebauer/Parlement (EU:T:2011:466) is gebaseerd op een onjuiste uitlegging van de reikwijdte van het petitierecht in de zin van de artikelen 20 VWEU en 227 VWEU, voor zover besluiten waarbij verzoekschriften niet-ontvankelijk worden verklaard of ter zijde worden gelegd daarbij als voor beroep vatbare beslissingen worden aangemerkt.

84. Derhalve heeft het Gerecht met deze rechtspraak in het bestreden arrest blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

85. Dit heeft echter geen gevolgen voor het dictum van het bestreden arrest. De onjuiste rechtsopvatting van het Gerecht kan niet leiden tot de vernietiging van het bestreden arrest, daar het dictum ervan op andere rechtsgronden gerechtvaardigd voorkomt.(89) Ik geef het Hof dan ook in overweging om de motivering van het bestreden arrest in die zin te wijzigen dat geen enkel besluit van de Commissie verzoekschriften van het Parlement kan worden getoetst, daar het geen voor beroep vatbare handeling vormt in de zin van artikel 263 VWEU.

VII – Tweede middel (eerste, vijfde en zesde grief van de hogere voorziening)

86. Gezien het voorgaande hoeven de resterende grieven, die het Parlement in zijn opmerkingen overigens kennelijk niet-ontvankelijk acht, niet te worden onderzocht. De hiernavolgende analyse is dan ook subsidiair.

87. Met zijn eerste grief verwijt rekwirant het Gerecht dat het eraan voorbij is gegaan dat zijn verzoekschrift niet inhoudelijk door de Commissie verzoekschriften is onderzocht. Door

deze onjuiste voorstelling van de feiten is het Gerecht ten onrechte tot de conclusie gekomen dat het petitierecht in casu niet is geschonden.

88. Er zij in dit verband aan herinnerd dat het Hof in het kader van een hogere voorziening weliswaar niet bevoegd is om de feiten vast te stellen, en in beginsel evenmin om het bewijs te onderzoeken waarop het Gerecht zijn feitelijke vaststellingen heeft gebaseerd, maar dat de toetsingsbevoegdheid van het Hof met betrekking tot de feitelijke vaststellingen van het Gerecht zich met name uitstrekt tot de feitelijke onjuistheid van de vaststellingen zoals die blijkt uit de stukken van het dossier, de verkeerde opvatting van het bewijsmateriaal, de juridische kwalificatie ervan, en de vraag of de regels inzake de bewijslast en de bewijslevering in acht zijn genomen.(90)

89. De vergelijking tussen punt 3 van het bestreden arrest en het antwoord erop in het bestreden besluit wettigt echter geenszins de vaststelling dat er sprake zou zijn van een verkeerde opvatting of een materiële onjuistheid. Het Gerecht heeft weliswaar de brief van de voorzitter van de Commissie verzoekschriften niet letterlijk weergegeven, maar uit het bestreden arrest kan duidelijk worden afgeleid dat de commissie het verzoek van de indiener niet inhoudelijk heeft onderzocht. Hoe dan ook blijkt uit het bestreden arrest, in zijn geheel beschouwd, dat het Gerecht het betrokken verzoekschrift terecht ontvankelijk heeft geacht. Op basis daarvan heeft het terecht eraan herinnerd dat het gevolg dat aan een verzoekschrift wordt gegeven geheel en al wordt overgelaten aan de beoordeling van het Parlement, dat jegens de indiener van het verzoekschrift niet is gehouden om een specifiek besluit te nemen. Dit argument is derhalve kennelijk ongegrond.

90. Met de vijfde grief van de hogere voorziening verwijt rekwirant het Gerecht dat het bestreden arrest gebrekkig is gemotiveerd. Volgens rekwirant heeft het Gerecht in het bestreden arrest ten onrechte niet onderzocht of het Parlement bij de vaststelling van het bestreden beluit de motiveringsplicht had geschonden ondanks dat rekwirant dat in eerste aanleg had aangevoerd. Daar ik voorstel om het bestreden besluit niet als een voor beroep vatbare handeling te beschouwen, is elke analyse dienaangaande overbodig en moet deze grief kennelijk niet-ontvankelijk worden verklaard.

91. Met de zesde grief verwijt rekwirant het Gerecht dat het de feiten onvoldoende heeft onderzocht daar het niet is nagegaan of rekwirant in de gelegenheid is gesteld om zijn geval voor de Commissie verzoekschriften uiteen te zetten. In het licht van de in punt 88 van deze conclusie vermelde rechtspraak moet deze kritiek kennelijk niet-ontvankelijk worden verklaard. Daar ik voorstel om het beroep tegen het bestreden besluit niet-ontvankelijk te verklaren en het Gerecht het bestreden arrest ook terecht heeft gebaseerd op de niet-ontvankelijkheid van het verzoek van rekwirant, had het Gerecht hoe dan ook niet de plicht om de procedure voor de Commissie verzoekschriften te onderzoeken.

VIII – Conclusie

92. Ik geef het Hof in overweging:

– de hogere voorziening af te wijzen, maar zijn motivering in de plaats te stellen van die van het Gerecht,

– rekwirant te verwijzen in de kosten en het Europees Parlement zijn eigen kosten te laten dragen.

---

1 – Oorspronkelijke taal: Frans.

---

2 – Verslag over de beraadslagingen van de Commissie verzoekschriften in het parlementaire jaar 1999/2000, A5-0162/2000: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2000-0162+0+DOC+PDF+V0//NL

---

3 – Verslag over de werkzaamheden van de Commissie verzoekschriften in 2013 [2014/2008(INI), blz. 17].

---

4 – Verzoekschrift nr. 1188/2010.

---

5 – T-308/07, EU:T:2011:466.

---

6 – Arrest Tegebauer/Parlement (EU:T:2011:466, punt 21).

---

7 – Volgens de toelichting bij het Handvest is het in dit artikel gewaarborgde recht het recht dat door de artikelen 20 VWEU en 227 VWEU gewaarborgd is. Volgens artikel 52, lid 2, van het Handvest vindt het toepassing onder de bij deze twee artikelen gestelde voorwaarden.

---

8 – Versie van juli 2004 (PB 2005, L 44, blz. 1).

---

9 – Herziening van de reglementsbepalingen over het petitierecht in de versie van de zevende zittingsperiode van maart 2011 (PB 2011, L 116), waarbij in wezen de – slechts tussentijdse – herziening van het reglement van orde wordt overgenomen die is doorgevoerd bij besluit van het Europees Parlement van 6 mei 2009 [2006/2209(REG)] (PB 2010, C 212 E, blz. 140).

---

10 – http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20140701+TOC+DOC+XML+V0//FR.

---

11 – Voorstel voor een wijziging van het reglement van het Europees Parlement (B7-0732/2011) en besluit van het Europees Parlement van 22 mei 2012 tot wijziging van het reglement van het Europees Parlement met betrekking tot de uitvoering van het Europees burgerinitiatief [2011/2302(REG)] (PB 2013, C 264 E, blz. 98).

---

12 – Daar het geen onafhankelijke en op zichzelf afdoende argumenten betreft, stel ik voor om hier niet de term „middelen" te gebruiken.

---

13 – Volgens rekwirant houdt het Gerecht er in zijn uiteenzetting van de feiten geen rekening mee dat de voorzitster van de Commissie verzoekschriften rekwirant zonder enige rechtvaardiging heeft meegedeeld dat het verzoekschrift niet inhoudelijk kon worden onderzocht, hoewel het ontvankelijk was verklaard. Het Gerecht heeft vervolgens de feiten onjuist weergegeven door te overwegen dat het verzoekschrift onderzocht was.

---

14 – Volgens rekwirant miskent het Gerecht de werkingssfeer van het fundamentele petitierecht door ten onrechte te oordelen dat enkel de ontvankelijkheid van het verzoekschrift hoeft te worden onderzocht. De werkingssfeer van het petitierecht omvat echter tevens het feitelijk onderzoek van het ontvankelijk verklaarde verzoekschrift en de beslissing ten gronde (recht op behandeling van het verzoekschrift).

---

15 – Volgens rekwirant spreekt het Gerecht zichzelf tegen wanneer het vaststelt dat het verzuim om een ontvankelijk verzoekschrift te onderzoeken geen rechtsgevolgen in het leven roept, maar het ontbreken van het onderzoek van een niet-ontvankelijk verzoekschrift wel.

16 – Volgens rekwirant spreekt het Gerecht het arrest Tegebauer/Parlement tegen, waarin het volgens hem heeft verklaard dat de doeltreffendheid van het petitierecht kan zijn aangetast wanneer de inhoud van het verzoekschrift niet is onderzocht.

17 – Volgens rekwirant miskent het Gerecht dat het Parlement blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door het besluit niet te motiveren. Volgens hem heeft het Gerecht zijn eigen motivering ervoor in de plaats gesteld, teneinde het niet behandelen van het verzoekschrift te rechtvaardigen.

18 – Volgens rekwirant gaat het Gerecht eraan voorbij dat rekwirant niet in de gelegenheid is gesteld om op objectieve wijze zijn zaak voor de Commissie verzoekschriften uiteen te zetten.

19 – Rekwirant verwijst naar punt 17 van het bestreden arrest, maar het gaat om punt 16 ervan.

20 – Ik merk op dat het reglement van de Gemeenschappelijke Assemblee van de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal (EGKS) reeds voorzag in de indiening en het onderzoek van verzoekschriften bij de Assemblee. Op de Parijse top van 1977 nam het Parlement een resolutie aan over de toekenning van speciale rechten aan de burgers van de Europese Gemeenschappen, waarbij het de Commissie van de Europese Gemeenschappen in overweging gaf het petitierecht bij voorrang aan de burgers toe te kennen.

21 – Het petitierecht van de Europese burgers werd voor het eerst bevestigd tijdens de Europese Raad van 1984, door de goedkeuring van de voorstellen van de Commissie „Europa van de burgers”.

22 – Overeenkomst ondertekend op 12 april 1989 (PB C 120, blz. 90).

23 – Het Handvest garandeert volgens artikel 52, lid 2, ervan het petitierecht binnen de grenzen van het bepaalde in de artikelen 20 VWEU en 227 VWEU. Het petitierecht komt ook ter sprake in artikel 24 VWEU.

24 – Etymologisch betekent „petitie” verzoek (afkomstig van het Latijnse petere – wat verzoeken betekent). Zie voor een analyse, Surrel, H., „Le ‚droit de pétition’ au Parlement européen”, *RMC*, nr. 335, maart 1990.

25 – Resolutie van het Europees Parlement over de beraadslagingen van de Commissie verzoekschriften in het parlementaire jaar 2003-2004 [2004/2090 (INI), PB 2005, C 320 E, blz. 161].

26 – De voorwaarden voor toepassing ervan zijn te vinden in verordening (EU) nr. 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 over het burgerinitiatief (PB L 65, blz. 1).

27 – Verslag over de werkzaamheden van de Commissie verzoekschriften in 2013 [2014/2008(INI), A7-0131/2014].

---

28 – Verslag over de werkzaamheden van de Commissie verzoekschriften in het parlementaire jaar 1993/1994 (A3-0158/94).

---

29 – Verslag van 27 november 2001 (A5-0429/2001) over de versterking van het petitierecht van de Europese burger door herziening van het EG-Verdrag [2001/2137(INI)].

---

30 – Het petitierecht is neergelegd in artikel 17 van de Duitse grondwet onder de rubriek met als titel „Grondrechten”:
http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg_01/245122.
Krachtens artikel 45c van de grondwet werd een Commissie verzoekschriften in het leven geroepen:
http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg_03/245126. De taken en bevoegdheden van deze commissie zijn nader uitgewerkt in de wet op de bevoegdheden van de Commissie verzoekschriften:
http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse18/a02/grundsaetze/petitionsausschuss_befugnisse/260546,
en in §§ 108 e.v. van het reglement van orde van de Bondsdag:
http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/go09/245168.

---

31 – Zie voor een diepgaander analyse het rapport van het Europees parlement „Het petitierecht in de landen van de Unie”, opgesteld in 2001:
http://www.uni-mannheim.de/edz/pdf/dg4/POLI119_FR.pdf.

---

32 – Zie het rapport van het Europees Parlement „Le droit de pétition dans les pays de l’Union”, blz. 140 en 141.

---

33 – De Commissie verzoekschriften is echter niet gehouden ze te behandelen; zie artikel 201, lid 13, van het gewijzigde reglement van orde.

---

34 – Benadrukt moet echter worden dat de artikelen 20, sub d, VWEU, 24, tweede alinea, VWEU en 227 VWEU wel uitdrukkelijk betrekking hebben op het burgerschapsrecht.

---

35 – Zie verzoekschrift nr. 1038/96 tegen dierproeven in de cosmeticasector, dat door vier miljoen personen werd ondertekend.

---

36 – Zie bijvoorbeeld met betrekking tot de gevolgen voor het milieu van de geplande gasleiding in de Oostzee tussen Rusland en Duitsland P6_TA(2008)0336, resolutie van het Europees Parlement van 8 juli 2008 over de gevolgen voor het milieu van de geplande gasleiding in de Oostzee tussen Rusland en Duitsland (verzoekschriften 0614/2007 en 0952/2006) [2007/2118(INI), PB 2009, C 294 E, blz. 3].

---

37 – Zie resolutie 2003-2004 [2004/2090(INI)]: „overwegende dat het Europees Parlement, als rechtstreeks gekozen vertegenwoordiger van de Europese burgers op Europees niveau, de specifieke taak en het voorrecht heeft om voor de rechten van burgers op te komen; overwegende dat het Parlement niettemin de hulp en loyale medewerking nodig heeft van met name de

Commissie als hoedster van de Verdragen, wil het in staat zijn de problemen op te lossen waarvoor de burgers zijn hulp inroepen".

---

38 – 23ste verslag van de Commissie over de controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0416:FIN:NL:PDF, blz. 4.

---

39 – Ontwerpverslag over de werkzaamheden van de Commissie verzoekschriften in 2012 [2013/2013(INI)]: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-508.200+03+DOC+PDF+V0//FR&language=NL.

---

40 – Verslag over het verzoekschrift op de drempel van de 21ste eeuw, [2000/2026(INI)] (A5-0088/2001, blz. 10).

---

41 – Zie het reeds aangehaalde 23ste verslag van de commissie.

---

42 – Zie het verzoek van de Commissie verzoekschriften aan de Commissie om in het kader van inbreukprocedures evenveel aandacht te schenken aan verzoekschriften als aan klachten, punt 17 van het reeds aangehaalde ontwerpverslag over de werkzaamheden van de Commissie verzoekschriften [2013/2013(INI)]: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-508.200+03+DOC+PDF+V0//FR&language=NL.

---

43 – In tegenstelling tot het burgerinitiatief, dat wordt geregeld door verordening nr. 211/2011.

---

44 – Deze bepalingen zijn weliswaar niet van toepassing op de onderhavige feiten, maar zijn in hoofdzaak gelijk aan de bepalingen die wel van toepassing zijn. Zie voor de achtereenvolgende wijzigingen de titel „Toepasselijke bepalingen".

---

45 – Het Parlement heeft zelfs overwogen om de gehele petitieprocedure te herzien: verslag over de werkzaamheden van de Commissie verzoekschriften in 2013 [2014/2008(INI), blz. 18].

---

46 – Verzoekschriften moeten naam, nationaliteit en woonplaats van ieder der indieners vermelden. Ze dienen te zijn gesteld in een officiële taal van de Unie. Volgens artikel 201, lid 5, kunnen verzoekschriften die in een andere taal gesteld zijn echter in behandeling worden genomen als de indiener er een vertaling heeft bijgevoegd.

---

47 – Zie het verslag over de werkzaamheden van de Commissie verzoekschriften in 2012 [2013/2013(INI)] – Bijlage met statistieken van, onder andere, de categorieën verzoekschriften.

---

48 – Ik merk op dat uit eerdere rapporten van de Commissie verzoekschriften blijkt dat de verzoekschriften die niet voldeden aan artikel 227 VWEU *niet geregistreerd waren* als verzoekschriften. Uit het verslag van de Commissie verzoekschriften voor 2013 blijkt dat „de commissie sinds 2009 [tot nu toe] circa 10 000 verzoekschriften [heeft] ontvangen die zijn geregistreerd. Circa zestig procent hiervan is ontvankelijk verklaard, omdat deze verzoekschriften binnen het kader van de werkzaamheden van de Europese Unie vallen". Het onderscheid tussen *niet-geregistreerde en niet-ontvankelijke verzoeken leidt tot verwarring.* Volgens het

verslag „ontving de Commissie verzoekschriften in 2013 in totaal 2 885 verzoekschriften. De commissie [...] heeft circa 989 verzoekschriften kunnen behandelen, waarvan er 654 ontvankelijk en 335 niet-ontvankelijk waren en waarvan er 538 zijn afgesloten." Het is niet duidelijk of die besluiten zijn meegedeeld en gemotiveerd, hetgeen niet het geval lijkt te zijn bij de niet-geregistreerde verzoeken.

---

49 – Uit een analyse van het Parlement blijkt dat de meeste niet-ontvankelijk verklaarde verzoekschriften dat zijn als gevolg van aanhoudende verwarring over de grenzen tussen de Europese en de nationale bevoegdheden en over de grenzen tussen de bevoegdheden van de Europese instellingen en de Raad van Europa of het Europees Hof voor de rechten van de mens (zie http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/nl/FTU_2.1.4.pdf).

---

50 – Verslag over de beraadslagingen van de Commissie verzoekschriften in het parlementaire jaar 1999/2000 (A5-0162/2000).

---

51 – Ontwerpverslag over de werkzaamheden van de Commissie verzoekschriften in 2012 [2013/2013(INI)), punt J].

---

52 – Idem.

---

53 – Arresten IBM/Commissie (60/81, EU:C:1981:264, punt 9); Athinaïki Techniki/Commissie (C-521/06 P, EU:C:2008:422, punt 29) en Internationaler Hilfsfonds/Commissie (C-362/08 P, EU:C:2010:40, punt 51).

---

54 – Beschikking Planet/Commissie (T-320/09, EU:T:2011:172, punten 37-39).

---

55 – 294/83, EU:C:1986:166. Dit arrest is gecodificeerd in artikel G, punt 53, van het Verdrag van Maastricht tot wijziging van artikel 173 EG.

---

56 – Arrest Weber/Parlement (C-314/91, EU:C:1993:109, punten 9 en 10).

---

57 – Arrest Raad/Parlement (34/86, EU:C:1986:291). Later is gepreciseerd dat een op artikel 314, lid 9, VWEU gebaseerde handeling een voor beroep vatbare handeling vormt in de zin van artikel 263 VWEU, aangezien zij bindende kracht verleent aan de begroting van de Unie; zie arrest Raad/Parlement (C-77/11, EU:C:2013:559, punten 50, 54-56, 60 en 63).

---

58 – Arrest Weber/Parlement (EU:C:1993:109, punten 9 en 10).

---

59 – Arrest Luxemburg/Parlement (C-213/88 en C-39/89, EU:C:1991:449).

---

60 – Beschikking Europese Rechtse Fractie/Parlement (78/85, EU:C:1986:227, punt 11).

---

61 – Beschikking Blot en Front national/Parlement (C-68/90, EU:C:1990:222, punt 12).

62 – Zie beschikking Miethke/Parlement (C-25/92, EU:C:1993:32), die betrekking had op een aan het Parlement gericht verzoek om te verklaren dat de mandaten van de Duitse afgevaardigden ongeldig waren geworden ten gevolge van de totstandkoming van de Duitse eenheid.

63 – In een recente zaak over een verzoek tot nietigverklaring van de beraadslagingen van het Parlement betreffende het vergaderrooster, arrest Frankrijk/Parlement (C-237/11 en C-238/11, EU:C:2012:796).

64 – Blijkens de toelichting bij het Handvest moeten subjectieve rechten worden geëerbiedigd, terwijl beginselen moeten worden nageleefd. Bovendien kan een artikel van het Handvest in sommige gevallen elementen van zowel een recht als een beginsel bevatten.

65 – C-176/12, EU:C:2014:2.

66 – Zie conclusie Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2013:491, punt 54).

67 – Gedragscode van de Commissie, aangenomen in 2000: http://ec.europa.eu/transparency/code/_docs/code_nl.pdf.

68 – Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog, algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie [COM(2002) 704 def.].

69 – Zie, ex multis, beschikkingen Grúas Abril Asistencia/Commissie (C-521/10 P, EU:C:2011:418, punt 29), en Altner/Commissie (C-411/11 P, EU:C:2011:852, punt 8).

70 – http://ec.europa.eu/eu_law/your_rights/your_rights_nl.htm6recours.

71 – Arresten Johnston (222/84, EU:C:1986:206, punten 18 en 19); Heylens e.a. (222/86, EU:C:1987:442, punt 14); Commissie/Oostenrijk (C-424/99, EU:C:2001:642, punt 45); Unión de Pequeños Agricultores/Raad (C-50/00 P, EU:C:2002:462, punt 39), en Eribrand (C-467/01, EU:C:2003:364, punt 61).

72 – Arrest Heylens e.a. (EU:C:1987:442, punt 14).

73 – Verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag (PB L 1, blz. 1).

74 – Arrest Rendo e.a./Commissie (C-19/93 P, EU:C:1995:339, punt 27).

75 – Arrest SFEI e.a./Commissie (C-39/93 P, EU:C:1994:253, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

76 – T-16/91, EU:T:1992:109, punten 54-56.

77 – Dit arrest is overigens vernietigd door het Hof in het arrest Rendo e.a./Commissie (EU:C:1995:339), wat heeft geleid tot het arrest Rendo e.a./Commissie (T-16/91, EU:T:1992:189).

78 – Zie arrest Komninou e.a./Commissie (C-167/06 P, EU:C:2007:633, punt 44).

79 – Beschikking Associazione delle Cantine Sociali Venete/Ombudsman en Parlement (T-103/99, EU:T:2000:135, punt 50).

80 – Zie beschikking Srinivasan/Ombudsman (T-196/08, EU:T:2008:470).

81 – Zie naar analogie arrest Ombudsman/Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2004:174, punten 48-52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

82 – In beginsel worden deze handelingen niet beschouwd als „bestuurshandelingen", omdat ze geen rechtsgevolgen hebben voor de indiener. De indiener van een verzoekschrift kan evenwel een beslissing die geen rechtsgevolgen doet ontstaan via een „vordering tot erkenning van een recht" door de bestuursrechter laten toetsen. Een constitutioneel beroep is eveneens denkbaar nadat alle andere rechtsmiddelen zijn uitgeput. Zie voor een praktijkvoorbeeld http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk20121121_2bvr172012.html, waarin de constitutionele rechter een constitutioneel beroep niet-ontvankelijk verklaarde dat was gericht tegen een vonnis van het Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandeburg van 20 juni 2012 over een besluit van de Commissie verzoekschriften van de Bondsdag waarbij deze weigerde een verzoekschrift te onderzoeken omdat er bij de bevoegde Bondsministeries al twee vergelijkbare verzoekschriften in behandeling waren.

83 – Het Spaanse recht voorziet met betrekking tot een verzoekschrift dat is ingediend bij de wetgevende kamers in een beroepsprocedure bij de constitutionele rechter indien het parlement een grondrecht heeft geschonden. In dat geval is een beroep op de bestuursrechter uitgesloten, daar de werkzaamheden van het parlement van constitutionele aard zijn.

84 – In het Franse recht hebben alleen de Franse overzeese gebieden een beroepsmogelijkheid bij de bestuursrechter, echter alleen voor bepaalde besluiten.

85 – Meer in het bijzonder is de toetsing in het Duitse recht een formele en geen substantiële toetsing. Zo kan een burger zich richten tot de bestuursrechter op grond dat de Bondsdag zijn verzoekschrift niet heeft behandeld of procedurefouten heeft gemaakt. De bestuursrechter mag echter geen inhoudelijk oordeel uitspreken.

86 – Zie beschikking Pevasa en Inpesca/Commissie (C-199/94 P en C-200/94 P, EU:C:1995:360, punt 24); arrest Assurances du crédit/Raad en Commissie (C-63/89, EU:C:1991:152, punt 30); beschikkingen Victoria Sánchez/Parlement en Commissie (EU:C:2011:693, punt 38) en Mugraby/Raad en Commissie (C-581/11 P, EU:C:2012:466, punt 75).

87 – Ik herinner aan de standpuntbepaling van de Commissie verzoekschriften die is vermeld in punt 1 van deze conclusie, volgens welke verzoekschriften individuen in staat stellen om *op officiële wijze*hun stem te doen horen (cursivering van mij).

---

88 – Zie naar analogie arrest Ombudsman/Lamberts (EU:C:2004:174, punt 52).

---

89 – Arrest ThyssenKrupp Nirosta/Commissie (C-352/09 P, EU:C:2011:191, punt 136).

---

90 – Arrest Siemens e.a./Commissie (C-239/11 P, C-489/11 P en C-498/11 P, EU:C:2013:866, punten 38 en 39 en aldaar aang

Hogere voorziening ingesteld op 8 mei 2013 door Peter Schönberger tegen het arrest van het Gerecht (Zesde kamer) van 7 maart 2013 in zaak T-186/11, Peter Schönberger / Europees Parlement

(Zaak C-261/13 P)

Procestaal: Duits

Partijen

Rekwirant: Peter Schönberger (vertegenwoordiger: O. Mader, Rechtsanwalt)

Andere partij in de procedure: Europees Parlement

Conclusies

I. het arrest van het Gerecht van 7 maart 2013 in zaak T-186/11 vernietigen;

II. de in eerste aanleg door rekwirant ingestelde vordering toewijzen en het bij schrijven van 25 januari 2011 aan rekwirant meegedeelde besluit van verweerder waarbij het onderzoek van zijn verzoekschrift nr. 1188/2010 is beëindigd zonder dat de commissie verzoekschriften de inhoud ervan heeft onderzocht, nietig verklaren;

III. verweerder verwijzen in de kosten van de procedure.

Middelen en voornaamste argumenten

Volgens rekwirant is het Gerecht in zijn beschrijving van de feiten voorbijgegaan aan het feit dat de voorzitter van de commissie verzoekschriften hem zonder nadere motivering heeft meegedeeld dat zijn verzoekschrift weliswaar ontvankelijk was maar dat de commissie verzoekschriften het niet ten gronde kon behandelen. Vervolgens heeft het Gerecht de feiten onjuist opgevat door ervan uit te gaan dat het verzoekschrift was onderzocht.

Rekwirant stelt dat het Gerecht de beschermingsomvang van het fundamentele recht om een verzoekschrift in te dienen onjuist heeft beoordeeld, doordat het er ten onrechte vanuit gegaan is dat deze beschermingsomvang beperkt is tot het onderzoek van de ontvankelijkheid van een verzoekschrift. Volgens rekwirant strekt de beschermingsomvang zich echter ook uit tot het recht op een onderzoek ten gronde van het verzoekschrift en op een beslissing ten gronde, mits het verzoekschrift ontvankelijk is (recht op behandeling ten gronde van het verzoekschrift).

De conclusie van het Gerecht, volgens welke het ontbreken van een onderzoek van een ontvankelijk verzoekschrift door het Parlement, anders dan het ontbreken van een onderzoek van een niet-ontvankelijk verzoekschrift, geen rechtsgevolgen sorteert, is volgens rekwirant tegenstrijdig.

Rekwirant betoogt dat het arrest van het Gerecht in strijd is met zijn eigen rechtspraak in zaak T-308/07 (Tegebauer)[1] . In deze zaak heeft het Gerecht geoordeeld dat de doeltreffendheid van het recht om een verzoekschrift in te dienen kan worden aangetast wanneer de inhoud van een verzoekschrift niet is onderzocht.

Volgens rekwirant heeft het Gerecht over het hoofd gezien dat het Parlement het recht heeft geschonden door zijn besluit niet te motiveren. Het Gerecht heeft in dit verband zijn motivering om het verzoekschrift niet in behandeling te nemen, in de plaats gesteld van die van het Parlement.

Rekwirant stelt dat het Gerecht geen rekening heeft gehouden met het feit dat hem de mogelijkheid is ontzegd, de commissie verzoekschriften een objectieve toelichting bij zijn verzoek te geven.

---

[1] Arrest van het Gerecht van 14 september 2011 (nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie).